

2

JORGE, Eduardo F., Industria y concentración económica, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986.

CAPÍTULO III

EL PROYECTO ECONOMICO DE LOS AÑOS 30

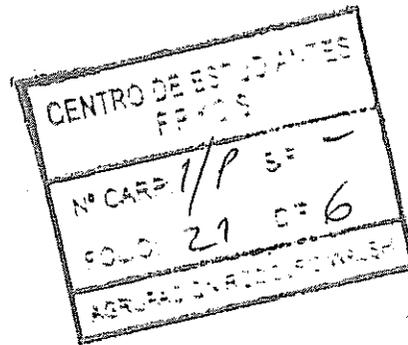
3.1. *Los cambios en la economía mundial y sus efectos sobre la Argentina*

Las consecuencias de la gran crisis mundial de 1930 son suficientemente conocidas como para extenderse sobre ellas. Para el caso que nos ocupa interesa destacar únicamente las derivaciones que van a afectar estratégicamente el rumbo industrial de la Argentina, obligando a introducir cambios no deseados por los sectores dirigentes, pero impuestos por la fuerza de las circunstancias.

Existieron cuatro consecuencias principales de dicha crisis que alteraron sustancialmente los parámetros externos en que se desenvolvía la Argentina, provocando modificaciones duraderas en la estructura económica del país: el derrumbe del comercio internacional, los cambios en los montos y origen de los movimientos de capitales, la crisis de las políticas económicas liberales y su sustitución por políticas autarquizantes e intervencionistas en los países centrales, y el traspaso definitivo de la hegemonía económica mundial de Gran Bretaña a Estados Unidos.

Obviamente todos estos hechos estuvieron interrelacionados y algunos estaban claramente insinuados desde la primera posguerra, como el creciente predominio financiero y comercial de los Estados Unidos.

Fue el derrumbe del comercio mundial el que incidió en una correlativa disminución de los mo-



1

vimientos de capitales en búsqueda de oportunidades de inversión en el extranjero. Fue el mismo hecho el que determinó que las políticas liberales en materia de importación debieran ser sustituidas por políticas tendientes al autobastecimiento, ante la imposibilidad de procurarse las divisas por medio del intercambio. La tendencia a la autarquía, o sea el reemplazo de las importaciones por producción nacional, se vio reforzada por otro lado por la necesidad vital de dar empleo a masas de desocupados jamás vistas, y la única manera de lograr la reactivación económica buscada en medio de la profunda depresión de los valores bursátiles y de la rentabilidad de las empresas privadas fue la intervención estatal, lo que implicó una revisión profunda de las concepciones mantenidas hasta entonces.

En realidad este viraje profundo en la política económica tomó su tiempo, dado que inicialmente se pensó que el libre juego de las fuerzas del mercado llevarían nuevamente al equilibrio y a un retorno a la situación anterior a la crisis. Fue necesario el largo período de más de tres años que transcurrió entre el célebre viernes de octubre de 1929 y los principios del año 1933, en que Franklin D. Roosevelt asumió la presidencia, para que Estados Unidos dejara de esperar que el mercado se recuperara autónomamente y decidiera hacer intervenir al Estado. Mientras tanto, durante esos tres largos años, se acumularon casi 13 millones de desocupados y las acciones de la bolsa bajaron un 83 %, la producción un 40 % y los salarios un 60 %, a la espera de la reactivación espontánea de la economía.

Finalmente, pese a la crisis, la potencialidad económica de Estados Unidos le permitió acomodarse más fácilmente a las nuevas condiciones de autarquía de la economía mundial, y consolidar

la situación acreedora respecto a Gran Bretaña y Europa que había logrado desde la primera guerra europea.

Este conjunto de situaciones incidieron en la Argentina en forma directa. Entre 1929 y 1933 el valor global del comercio mundial descendió de 68.598 millones de antiguos dólares oro a 24.173 millones, o sea en más del 60 %. El valor de las exportaciones argentinas bajó de 2.168 millones de pesos a 1.121 millones entre los mismos años, o sea casi el 50 %.

El descenso en el valor monetario de las exportaciones argentinas no estaba correlacionado con un descenso en el volumen físico de las mismas, que se mantuvo en los niveles anteriores a la crisis. Este hecho indica la magnitud de la reducción de precios de nuestra producción exportable. En términos globales, los precios promedio de nuestras exportaciones pasaron de un índice de 129,5 en 1928 a 74,1 en 1933, como vimos en el cuadro 1.

El descenso en los precios de nuestras exportaciones ocasionó como lógica consecuencia una drástica reducción en nuestra capacidad de importar, y las importaciones pasaron de 1.959 millones de pesos en 1929 a 897 millones en 1933, mientras el volumen físico declinó en proporción, de 13 millones de toneladas a 6,9 millones de toneladas.

Interesa retener además, que aunque el punto más bajo de la curva depresiva se alcanzó en 1933, el comercio mundial siguió deprimido hasta la segunda guerra europea, sin recuperar nunca los niveles previos a la crisis.

Como veremos luego, esta deflación continuada del comercio mundial durante toda la década de los años 30 fue atribuida por los economistas liberales ortodoxos al hecho de que las políticas intervencionistas y las barreras aduaneras implantadas con carácter temporario para salir de la

crisis adquirieron permanencia, lo que impidió a la economía mundial retomar los cauces del libre cambio.

Y en efecto fue así. Una vez generalizadas las medidas proteccionistas se crearon situaciones de hecho que hicieron muy difícil a los gobiernos liberalizar el comercio, con consecuencias previsibles de desocupación en las actividades crecidas a su amparo. Debe recordarse además que pese a estas medidas el pleno empleo y el nivel de actividad no se recuperaron totalmente hasta la segunda guerra. Todavía en 1938, año anterior a este último acontecimiento, la desocupación en Estados Unidos alcanzaba al 19 % de la fuerza de trabajo y la utilización de la capacidad instalada en la economía estaba en el 60 % del total.<sup>1</sup>

Ante este panorama las tentativas de volver a la ortodoxia liberal en materia de política económica no podían prosperar.

La fuerza de las circunstancias obligó a la Argentina a seguir el mismo camino, y el gobierno conservador implantó un conjunto de medidas, que incluyó entre otras el control de cambios, la limitación de las importaciones y la elevación de los derechos de importación, que iban a implicar modificaciones importantes para el proyecto de industrialización limitada que vimos en un capítulo anterior.

Pero antes de entrar en los aspectos específicos de la evolución industrial en la década de los 30 es necesario efectuar referencias sintéticas a otras condiciones de la economía mundial que van a encuadrar también el proceso.

Interesa en particular mencionar el papel hege-

<sup>1</sup> Paul Baran y Paul M. Sweezy, "El capital monopolista", Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 1969, págs. 184 y 192.

mónico que va a asumir definitivamente Estados Unidos en la economía mundial a partir de la gran crisis.

En realidad la hegemonía norteamericana es ya un hecho para una serie de países, particularmente los de Centroamérica, a partir de la última década del siglo pasado. Sin embargo, aunque ya entonces su papel era relevante, hasta la primera guerra debió compartir el poder mundial con Europa, particularmente con Gran Bretaña y Alemania.

Fue este episodio bélico el que desequilibró la relación de fuerzas, convirtiendo a Estados Unidos en país acreedor de Europa y en condiciones de imponer sus propias reglas de juego a la economía mundial.

En efecto, posteriormente a la primera guerra, o más bien gracias a ella, los Estados Unidos cesaron de ser deudores del continente europeo para convertirse en sus acreedores financieros.

Hasta ese entonces las inversiones europeas en Estados Unidos duplicaban las inversiones norteamericanas en el exterior; pero con motivo del conflicto, casi un tercio de aquellos valores debió ser retirado por el viejo continente para financiar los gastos de guerra. A ello se sumó los empréstitos otorgados por Norteamérica a Gran Bretaña y Francia con el mismo fin. Estas dos circunstancias invirtieron radicalmente la situación financiera y los europeos se transformaron en deudores netos de Estados Unidos, que además comenzó a expandir firmemente sus inversiones en el continente. Durante el período posterior la situación económica y financiera mundial de Estados Unidos se consolidó por medio de un mecanismo circular que dejaba a Europa en un callejón sin salida:

"Para pagar sus deudas de guerra, [Europa] necesitaba dólares. Para tener dólares era preciso

que exportara a Estados Unidos o bien que le suministrara servicios. Al reforzar sus barreras arancelarias, los Estados Unidos privaban a Europa de una corriente de exportaciones que podía ayudarla a eliminar sus deudas, pues si bien los delegados americanos firmaron el informe de la conferencia económica internacional de 1927, que constató 'que había llegado el momento de poner fin al aumento de las tarifas aduaneras', Hoover no vaciló ni un instante, en contradicción con dicho texto, en apoyar la tarifa Hawley-Smoot, más elevada aún (52,2 % en su promedio) que la tarifa de mercancías. Europa podía suministrar servicios a Estados Unidos, servicios pagaderos en dólares, pero entre éstos el más importante, o sea el transporte de productos americanos bajo pabellones europeos, se había reducido casi a cero debido al desarrollo de la marina mercante americana, cuya capacidad pasó de 2 a 15 millones de toneladas entre 1916 y 1921." <sup>2</sup>

De tal modo, Estados Unidos acumuló excedentes extraordinarios en su balance comercial que le permitieron financiar la expansión de sus inversiones en el resto del mundo y que, según muchas interpretaciones, fueron causa decisiva de la crisis del 30. Ello debido a que la acumulación de oro en Estados Unidos por los extraordinarios excedentes de su intercambio comercial quedaban allí y no entraban nuevamente en el circuito del comercio mundial a raíz de la política arancelaria norteamericana.

"Desde los años veinte, el oro que afluía de Europa hacia los Estados Unidos recorría un camino sin retorno. Es que este país sostenía políticas de austeridad económica y de proteccionismo

<sup>2</sup> Claude Julien, "El imperio americano", Ediciones Grijalbo, Barcelona, 1969, págs. 212 y 213.

extremo que se acentuaron después del famoso 'jueves negro' de Wall Street. Gran Bretaña a su vez se repliega en sus dominios mediante las preferencias imperiales. Uno tras otro los demás países intensifican sus restricciones al comercio exterior. La corriente internacional de capitales se interrumpe. Inglaterra abandona el patrón oro el 29 de septiembre de 1931 y 24 países implantan el control de cambios antes que la Argentina. Cae vertiginosamente la demanda mundial de materias primas." <sup>3</sup>

La crisis del 30 afectó los niveles del comercio exterior de Estados Unidos pero no el signo positivo de sus balances comercial y de pagos, que siguieron siendo excedentarios. Ello le permitió continuar sus inversiones en el extranjero.

En lo que a la Argentina respecta, acentuó la orientación de sus capitales hacia la industria, al mismo tiempo que comenzó a rescatar sus inversiones en empréstitos y títulos públicos, que descendieron de 294 millones de dólares en 1931 a 241 millones en 1940. Durante la guerra siguió esta tendencia y hacia 1945 sus inversiones en títulos públicos quedaron reducidas a 190 millones de dólares.

La disminución de este rubro prácticamente se compensó con los aumentos en el rubro "Misceláneas" y por lo tanto entre 1931 y 1940 sus inversiones totales se mantuvieron con una variación insignificante.

Pero el incremento paulatino de las inversiones directas norteamericanas durante la década hasta la guerra tuvo una significación cualitativa y es-

<sup>3</sup> Rafael Olarra Jiménez, "Evolución monetaria argentina", Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1968, pág. 74.

tructural más importante que la disminución de sus inversiones en títulos públicos.

Las inversiones de Gran Bretaña y Europa occidental tuvieron un comportamiento distinto. Las británicas tuvieron descensos apreciables en ambos rubros, mientras que las europeas bajaron drásticamente en el rubro de títulos públicos, pero se sostuvieron en el rubro de las inversiones directas.

De este modo se afirmaron las tendencias anteriores a la crisis del 30 y los capitales británicos y de Europa continental debieron competir su influencia en la Argentina con un tercer contendiente de igual importancia como Estados Unidos.

Por lo tanto, tardíamente respecto a la mayoría de los países latinoamericanos, pero antes de lo que se piensa corrientemente, la Argentina iba a sufrir una progresiva penetración de los intereses estadounidenses en su economía, que desplazarían a los británicos, pero no a los europeos en conjunto.

Dicha penetración no fue sólo más tardía, sino también más lenta y dificultosa, hasta el presente, que en cualquier otra nación de Latinoamérica.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Aun a riesgo de adelantarnos a los resultados del análisis, creemos importante dejar sentadas las prevenciones que nos merecen las interpretaciones ultrasimplificadas corrientes en nuestro país acerca de las influencias imperiales en su economía. Dichas simplificaciones van desde la creencia en la influencia omnimoda del imperio británico durante las cuatro primeras décadas del siglo, con omisión involuntaria o no del papel jugado por los intereses alemanes y norteamericanos en particular, hasta la creencia actual en la hegemonía absoluta del imperio norteamericano en nuestra economía, descuidando el creciente y relevante papel de los intereses alemanes, italianos, franceses e ingleses. Simplificaciones de este último tipo pueden ser válidas para otros países latinoamericanos, donde la hegemonía de Estados

### 3.2. Muerte y resurrección del "método indirecto"

La situación emergente de la crisis del 30 repercutió en forma directa en la Argentina, obligando a efectuar un replanteo profundo del proyecto de desarrollo de la oligarquía gobernante y de sus herramientas de política económica.

Por lo pronto, y en lo que específicamente nos interesa, era evidente la imposibilidad de aplicación del "método indirecto" para la satisfacción del consumo nacional de manufacturas.

El control cuantitativo y cualitativo de sus importaciones que ejercían los principales países del mundo, incluida Gran Bretaña, impedían ya no que nuestras exportaciones se expandieran sino que recuperaran los niveles de los años 20.

Durante varios años se mantuvo la resistencia al cambio en la esperanza de un retorno a la división internacional del trabajo sobre la base de las ventajas comparativas de cada país, pero la evidencia de la generalización de los controles de cambio y las importaciones en todo el mundo golpeó suficientemente fuerte como para que la élite tradicional decidiera dejar de lado los principios teóricos y adoptara medidas pragmáticas para salir de la crisis.

El "método indirecto" como proyecto de desarrollo del país no se quebró por una decisión consciente de llevar al país por la senda de un crecimiento equilibrado e integral de la economía, sino por la necesidad de un ajuste impostergable a las nuevas condiciones externas. No fueron razones

Unidos no tiene disputa, pero son inadecuadas para nuestro caso. Por otra parte, también es equivocada la historiografía izquierdista de los argentinos asistiendo impotentemente al reparto imperialista.

teóricas ni de interés nacional las que llevaron al abandono de la política económica anterior, sino, urgencias inmediatas que obligaron a actuar con pragmatismo.

Casi treinta años después la cabeza más brillante de la élite gobernante, programador y ejecutor de ese cambio de política económica desde el Ministerio de Hacienda, para el que fue designado en 1933, reiteraría su disconformismo con las herramientas antiliberales que le tocó en suerte tener que aplicar: "... el hecho fue que nunca demoró tanto en producirse la recuperación, como desde que se tomaron ciertas medidas para favorecerla. En realidad la recuperación no estaba terminada en el mundo en 1939, cuando comenzó la segunda guerra, sea porque las medidas adoptadas para moderar algunas de las consecuencias más dolorosas de la liquidación impedían que el proceso de saneamiento se produjera con rapidez, o porque muchos países —y de los más importantes— procedieron a aislar su economía de la de los demás, para poder actuar sobre ella sin complicaciones internacionales. Fue lo que se llamó 'exportar la crisis', que permitió que algunos países lograran alguna mejora a expensas de los demás..." Y uno de sus panegiristas, en el prólogo del libro citado, agregaba: "Muchos otros países, y entre ellos el nuestro, lo hacían como autodefensa contra esa acción internacional que gravitaba negativamente en sus economías".<sup>5</sup>

De todos modos, cualesquiera fueran las motivaciones, las consecuencias perduraron.

Paradójicamente fue el mismo Luis Duhau, en-

<sup>5</sup> Federico Pinedo, "Siglo y medio de economía argentina", Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1961, pág. 110 y prólogo de Eustaquio Méndez Delfino.

tonces colega de gabinete de Pinedo desde el Ministerio de Agricultura, el que daría la explicación más coherente de la muerte y resurrección del "método indirecto": "Ha concluido la etapa histórica de nuestro prodigioso desenvolvimiento bajo el estímulo directo de la economía europea. ... Somos demasiado pequeños en el conjunto del mundo para torcer las corrientes de la política económica mundial, mientras las grandes potencias se empeñan en poner nuevas trabas al intercambio. ... La Argentina podía obtener [en el pasado] buena parte de las manufacturas que requería ya sea produciéndolas directamente o ya obteniéndolas en los países extranjeros mediante el canje con sus productos agrarios. Lo más económico, lo más provechoso para el país, resultaba con frecuencia el último procedimiento, el procedimiento del intercambio. ... A la industria nacional le tocará, pues [en el futuro], resarcir a la economía argentina de las pérdidas incalculables que provienen de la brusca contracción de su comercio exterior".<sup>6</sup>

Este será el punto de partida de una reformulación de la relación entre el desarrollo del agro y la industria en la Argentina durante la década de los años 30, tema que ha sido analizado por primera vez con la profundidad debida en un trabajo reciente que contribuye a destruir algunos mitos persistentes en la historia nacional: "La oposición principal que enfrentaba a agrarios e industriales alrededor de las políticas de libre cam-

<sup>6</sup> Discurso pronunciado en diciembre de 1933 en la inauguración de la Exposición Industrial de la Unión Industrial Argentina, publicado en la Revista de Economía Argentina, Buenos Aires, tomo 32, n° 187, enero de 1934. Citado por Miguel Murmis y Juan Carlos Portantiero, "Crecimiento industrial y alianza de clases en la Argentina (1930-1940)", Instituto Torcuato Di Tella, Documento de Trabajo n° 49, Buenos Aires, 1968.

bio o de proteccionismo, pasa a tener una importancia secundaria para la fracción dominante de los terratenientes que no rechazará las medidas tendientes a controlar las importaciones, favoreciendo así el crecimiento de ciertas ramas de la manufactura. En un punto en el que anteriormente se ubicaba el centro del conflicto se establece una posibilidad de coincidencia".<sup>7</sup>

En la medida en que en el origen de la reformulación del proyecto económico argentino está la imposición de las circunstancias externas que obligan a un ajuste, dicha reformulación tenía necesariamente un carácter limitado. O sea no se trataba de un nuevo proyecto, distinto, sino del viejo proyecto adaptado a las nuevas condiciones, lo que implicaba un lugar más amplio para la industria en la economía.

Por lo tanto el impulso industrializador de los años 30, originado en la necesidad de sustituir importaciones, va a tener también un carácter limitado, igual que el vigente hasta la crisis. Esta cualidad derivaba del hecho de que la sustitución de importaciones tenía por objeto exclusivamente recuperar el equilibrio en el balance comercial, y por ende la industrialización no debía superar los límites requeridos para ese objetivo.

En otras palabras, la intención no era constituir un sector industrial integrado que satisficiera las necesidades del consumo de la nación y proveyera a su independencia económica. Un proyecto de este tipo obligadamente debía contemplar el desarrollo de todas las ramas de la industria, procurando establecer los eslabonamientos verticales de las de bienes de consumo final hacia atrás, o sea hacia las de productos de uso intermedio por

<sup>7</sup> Miguel Murmis y Juan Carlos Portantiero, *op. cit.*, pág. 8.

la misma industria y las de maquinarias y equipos. A diferentes objetivos diferentes programas, y en ese entonces de lo que se trataba era de que las exportaciones habían descendido drásticamente y consiguientemente las importaciones no podían mantenerse a los niveles anteriores sin recurrir a un déficit continuado del balance comercial y a un endeudamiento externo que evidentemente no se podía sostener más tiempo luego de tres años de crisis, sin ninguna perspectiva de que la situación cambiara a corto plazo. Por otro lado, tampoco se podía pretender la reducción del consumo nacional de manufacturas a la mitad del de pre-crisis, cosa que estaba sucediendo en el año 1933, como hemos visto.

De modo que el problema se planteaba en términos de reemplazar las importaciones más prescindibles, o sea aquellas que alteraran en menor medida la estructura económica existente y las relaciones comerciales con los países con los que la Argentina comerciaba tradicionalmente.

No debe buscarse una suerte de malignidad premeditada en estas características del proyecto económico dominante durante los años 30. Eran sencillamente modificaciones limitadas que derivaban coherentemente del enfoque del problema en términos de ajuste y adecuación de la estructura económica preexistente y no de un cambio de la misma. Por ello es que el término que se ha acuñado para denominar la etapa que se inaugura en esos momentos, o sea de "sustitución de importaciones", es totalmente correcto. Sería inadecuado denominarla de otro modo, ya que ni el objetivo ni las características que adquirió el proceso fueron de implantación de una estructura agro-industrial integrada. La definición no se basaba en términos afirmativos de industrialización, sino negativa de las importaciones.

Sería completamente equivocado, sin embargo, pensar que nada cambió. Las consecuencias del proceso que se puso en marcha fueron profundas, y a partir de 1943 escaparon al control de sus iniciadores.

### 3.3. Política arancelaria e importaciones

Como tuvimos oportunidad de ver, la protección arancelaria nominal establecida en la tarifa de 1906 había recuperado plena vigencia con anterioridad a la gran crisis, al eliminarse el desajuste entre los precios reales promedios de las importaciones y los aforos aduaneros.

Con motivo de las razones expuestas en las páginas previas, a partir de 1931 la política oficial se vio obligada a adoptar medidas explícitas para limitar las compras en el exterior a la reducida capacidad de importar del país, cuyas consecuencias fueron el fomento de la producción manufacturera local al debilitar la competencia del artículo importado.

Dichas medidas afectaron al conjunto de herramientas disponibles para actuar sobre el régimen de importación, en forma directa e indirecta, o sea los derechos de importación y los aforos aduaneros, y el tipo de cambio y el control de las divisas.

En prieta síntesis, la acción oficial abarcó las siguientes disposiciones. En 1931 y 1932 se efectuaron diversas elevaciones de aforos por decreto,<sup>8</sup> y en octubre de 1931<sup>9</sup> se estableció un derecho adicional del 10 % a todas las mercaderías de importación, que inicialmente tuvo carácter pro-

<sup>8</sup> Estos decretos fueron sancionados posteriormente por la ley 11.588 del 30 de junio de 1932.

<sup>9</sup> Decreto n° 185 de 1931.

visorio pero luego se convirtió en permanente por medio de sucesivas prórrogas.

Al mismo tiempo, en junio de 1931, se produjo una depreciación del peso que llevó el tipo de cambio de m\$.n. 2,73 por dólar a m\$.n. 3,45 en 1931 y a m\$.n. 3,88 en 1932;<sup>10</sup> o sea una devaluación equivalente a alrededor del 40 % que tuvo indudable influencia adicional en el desaliento de las importaciones.

Finalmente, en noviembre de 1933 se instituyó el control de cambios lo que implicaba un control paralelo de las cantidades importación. En efecto, al centralizar en sus manos la disponibilidad de divisas provenientes de la exportación, el gobierno podía redistribuirlas en forma limitada, controlando de este modo la capacidad de importar. Pero esta herramienta le permitió además orientar las compras al exterior hacia determinados países, como veremos luego.

Este conjunto de medidas tuvo indudables consecuencias en las importaciones efectuadas durante la década.

Se ha argumentado que algunos hechos producidos posteriormente contrarrestaron en parte sus efectos.

Estos hechos estuvieron constituidos por el convenio arancelario con Gran Bretaña del 26 de setiembre de 1933, fruto del pacto Roca-Runciman, que dispuso la rebaja de algunos derechos y aforos aduaneros y el desdoblamiento y reclasificación de partidas de la tarifa de avalúos.

También se argumenta que la generalización de los tratados bilaterales de comercio con Bélgica, Holanda, Suiza y Alemania durante 1934 perjudi-

<sup>10</sup> Rafael Olarra Jiménez, *op. cit.*, apéndice estadístico.

4

caron la protección industrial debido a las preferencias otorgadas.

Entendemos sin embargo que estos hechos tuvieron una influencia decisiva en la reorientación de nuestro comercio, pero no en la limitación efectiva de las importaciones globales.

Si nos remitimos a los resultados objetivos, en el cuadro 1 se puede observar que con variaciones poco significativas, durante los años de la década del 30 se mantuvo el ajuste entre aforos aduaneros y precios reales. El desfase transitorio del 8,3 % que se produjo en el año 1934 parece haberse debido más al efecto de la elevación de los precios internacionales que a las disminuciones de áforos.

En cuanto al volumen físico y el valor de las importaciones, el cuadro siguiente que prolonga datos del Cuadro 4 —con base 100 en 1910— demuestra que se mantuvieron deprimidas durante toda la década.

CUADRO 10  
CANTIDAD Y VALOR DE LAS  
IMPORTACIONES (1928 - 1940)

(índices base 1910 = 100)

Años	Quantum de las importaciones	Valor real de las importaciones
1928	153,6	220,6
1930	136,9	194,8
1932	69,2	97,0
1934	83,1	128,7
1936	94,7	129,5
1938	115,8	169,4
1940	88,7	173,8

Fuente: Ver apéndice.

Como puede observarse, en todo momento el quantum de las importaciones se mantuvo muy por debajo de los niveles absolutos de la década de los 20 y aun del de 1910 en varios años. El ligero repunte que sufrieron hacia los años 1936 y 1938 fue la lógica contrapartida de un aumento correlativo de las exportaciones. Si se tiene en cuenta además que la producción nacional siguió creciendo, el resultado fue una drástica reducción del coeficiente de importaciones.

Como veremos posteriormente, por lo tanto, el efecto neto de las medidas oficiales sobre la protección a la industria fue considerable, aunque en esa oportunidad habrá que hacer la distinción entre el tipo de industrias que se vieron favorecidas y las que no.

Lo que nos interesa aclarar aquí son los alcances objetivos que tuvieron el pacto Roca-Runciman y los tratados bilaterales con los países europeos sobre nuestras importaciones en particular, independientemente de las intenciones y objetivos detrás de sus cláusulas verdaderamente leoninas, que perseguían más de lo que realmente obtuvieron. Las consecuencias del pacto en nuestras exportaciones, en el afianzamiento del monopolio frigorífico; en la discriminación de los productores ganaderos, etcétera, no están en discusión, y la abundancia de trabajos sobre el tema nos exime de comentarlos.

Pero si el pacto Roca-Runciman y el convenio arancelario con Gran Bretaña no lograron frenar el drástico descenso del coeficiente de importaciones, ni aun retomar los niveles absolutos de las compras en el exterior de las décadas anteriores, si obtuvieron una reorientación de nuestro comercio de importación.

En efecto, en el cuadro adjunto consta el ori-

gen y destino del comercio exterior argentino por áreas geográficas en 1935, pudiendo constatarse el cambio fundamental en el origen de las importaciones argentinas respecto a las observadas en la década del 20.

Como habíamos visto, en 1929 el 31 % de nuestras compras procedían de Europa Continental, el 27 % de Estados Unidos y el 17 % de Gran Bretaña, y la posición minoritaria de las importaciones inglesas era motivo de agudos enfrentamientos que involucraban alianzas entre dichos países con grupos internos de presión.

En 1935 evidentemente algo había cambiado, ya que la composición de las importaciones denota una alteración fundamental entre dos de los factores en disputa, correspondiendo un 25 % a las importaciones inglesas, 25 % a las de Europa Continental y sólo 13 % a las norteamericanas.

Para medir hasta qué punto el round de la década del 30 en materia de importaciones fue ganado por Gran Bretaña, o más bien perdido por Estados Unidos, vale la pena exponer los promedios anuales de nuestro comercio bilateral con este último país, comparativamente con la década anterior.

CUADRO 12  
COMERCIO BILATERAL CON ESTADOS UNIDOS EN LAS DECADAS DEL 20 Y DEL 30

(promedios anuales en millones de m\$.n.)

Decada	Importaciones	Exportaciones	Saldo
1920-29	471,8	196,2	- 275,6
1930-39	196,8	142,6	- 54,2

Fuente: Ver apéndice.

CUADRO 11  
COMERCIO EXTERIOR ARGENTINO CON LAS PRINCIPALES AREAS GEOGRAFICAS (1935 - 1945)

(en millones de m\$.n.)

	1935		1940		1945	
	Imp.	Exp.	Saldo	Exp.	Imp.	Saldo
1. Gran Bretaña	290,6	538,4	247,8	325,1	116,2	649,1
2. E.E. UU.	160,2	189,3	29,0	449,7	156,9	553,8
3. Europa continent.	286,8	335,5	48,7	136,1	3,0	177,3
- Alemania	99,5	108,3	8,8	10,0	0,9	2,5
- Francia	50,1	74,7	24,5	41,1	2,1	86,5
- Italia	60,4	15,4	45,0	31,9	---	9,0
- Bélgica	76,8	137,1	60,3	53,1	---	79,3
4. Total general	1.175,0	1.569,3	394,4	1.498,8	1.154,0	2.497,8
						1.343,8

Fuente: Ver apéndice.

3

Para interpretar correctamente estas cifras hay que recordar que durante los años 30 descendió el valor global de las importaciones de todos los orígenes, incluida Gran Bretaña. Pero mientras en este caso los niveles absolutos de las importaciones descendieron sólo levemente, en el caso de Estados Unidos, y de Europa continental en menor medida, los valores absolutos cayeron drásticamente. En otras palabras, ello quiere decir que en la menguada capacidad de importar de nuestro país, Gran Bretaña logró prácticamente mantener sus posiciones en valores absolutos, descargándose todo el peso de la reducción de nuestra capacidad de compra sobre un proveedor en particular, o sea Estados Unidos.

En el caso de las importaciones de Europa continental las reducciones también fueron importantes, pero no tanto como con Estados Unidos.

Existieron mecanismos para que esto fuera así. Fue sobre todo el control de cambios establecido el 28 de noviembre de 1933 el que operó estas transformaciones, mucho más que la convención arancelaria del 26 de setiembre de dicho año.

En efecto, por decreto del 6 de noviembre de 1933, o sea poco más de un mes después, las concesiones efectuadas a Gran Bretaña por dicha convención se hicieron extensivas a todos los demás países, lo que anuló las ventajas unilaterales obtenidas por los ingleses por esta vía.

Pero el funcionamiento del control de cambios permitía operar con mucha mayor selectividad sobre el origen de las importaciones:

"El mecanismo a través del cual operó la Comisión de Cambios fue el siguiente: todas las divisas eran exigidas y transferidas a la Comisión de Control de Cambios... Estas compras eran convertidas diariamente por medio de una subasta pública basada en un sistema de prioridad de per-

misos. Para poder intervenir en las subastas de divisas, era necesario obtener un permiso de importación. *Los permisos se asignaban a quienes importaban de los países que tenían una balanza desfavorable con la Argentina*.<sup>11</sup>

O sea que los exportadores eran obligados a vender sus divisas a la Comisión de Control de Cambios, y ésta las vendía a su vez en remate público entre los titulares de permisos de importación, permisos que se asignaban con prioridad a los importadores de los países que tenían un balance comercial deficitario con Argentina. Como hemos visto ya, eran principalmente los británicos los que registraban año a año balances deficitarios con la Argentina, mientras que con Europa continental los saldos oscilaban alrededor del equilibrio y Estados Unidos sostenía abultados saldos a su favor.

De este modo el mecanismo operaba en favor de los importadores de Gran Bretaña en primer lugar, de Europa continental en menor medida y en contra de las importaciones desde Estados Unidos en forma decidida.

De este modo el grupo dirigente, sostenedor de la doctrina del libre cambio, de la teoría de los costos comparados y de la virtud de guiarse exclusivamente por los precios presentes de la producción, abandonó estos principios orientando decididamente nuestras compras hacia un proveedor, cualesquiera fueran sus costos y sus precios comparados con los de otros orígenes.

En realidad era bastante lógico ante la situación de hecho que se presentó en la década desfa-

<sup>11</sup> Guido Di Tella y Manuel Zymelman, "Las etapas del desarrollo económico argentino", Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1967, pág. 533. La bastardilla es nuestra.

vorecer el comercio de importación desde Estados Unidos, que nos otorgó siempre el mismo tratamiento cerrándonos su mercado con la más cruda, pero la más nacional, política proteccionista.

El pecado original no estuvo tanto en ese hecho sino en no haber dejado de lado la teoría de los precios comparados anteriormente. Es inútil argumentar, como hacía Duhau a posteriori, razones de hecho o de conveniencia. Si existieron razones legítimas posteriormente para abandonar los principios teóricos, no se puede negar legitimidad a las que hubo antes, so pena de caer en falsía. Y en aquella oportunidad eran de mucho mayor peso ya que hacían a la existencia de una nación agro-industrial integrada y no al comercio de un solo origen.

Al margen de los factores económicos de la dependencia argentina, en el nivel de la sociedad civil y el Estado las décadas del 20 y del 30 estuvieron dominadas por una generación que, más allá de sus matices políticos, tenía una valiosa experiencia heredada en la administración de la cosa pública, conjuntamente con el tradicional pragmatismo y flexibilidad política del liberalismo en nuestro país, que le ha permitido conservar los resortes del poder durante la mayor parte de la historia nacional, volcando a su favor tantas situaciones inicialmente desfavorables.

Pero esa generación carecía de la cualidad fundamental, que era una visión propia y no prestada del futuro de la nación. De una visión propia que en función del dinamismo de las tres primeras décadas del siglo ponderara todas las opciones presentes. Por el contrario, sólo se continuaron unilateralmente las realizaciones agropecuarias de la generación del 80, con la cortedad de miras de un proyecto librecambista que ni Gran Bretaña, ni

Alemania, ni Estados Unidos habían aplicado jamás.

Por si quedaran dudas sobre esta cortedad de miras, todavía en 1940, luego de una década de crisis mundial, uno de los hombres que más ha influido en la política económica de este siglo, maestro de casi todos los ministros de economía posteriores a 1955, exponía esta excelente síntesis de su proyecto para el país:

"La vida económica del país gira alrededor de una gran rueda maestra que es el comercio exportador. Nosotros no estamos en condiciones de reemplazar esa rueda maestra, pero estamos en condiciones de crear, al lado de ese mecanismo, algunas ruedas menores que permitan cierta circulación de la riqueza, cierta actividad económica, la suma de la cual mantenga el nivel de vida del pueblo a cierta altura".<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Federico Pinedo en los debates de 1940, "El plan de reactivación ante el Honorable Senado", Ministerio de Hacienda, 1940, pág. 156. Citado por Miguel Murmis y Juan Carlos Portantiero, *op. cit.*